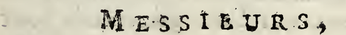


RAPPORT

DU COMITÉ

Chargé du Travail sur la Constitution ;

Par M. Mounier.



Messieurs,

Vous avez établi un Comité pour vous présenter un ordre de travail sur la Constitution du Royaume. Il va mettre sous vos yeux celui qu'il a jugé convenable, & vous examinerez dans votre sagesse s'il peut répondre aux vues qui vous animent.

Pour former un plan de travail sur un objet quelconque, il est nécessaire de l'examiner sous ses principaux rapports, afin de pouvoir classer les différentes parties. Comment établir leur liaison successive, si l'on n'a pas saisi l'ensemble ?

Il a fallu nous faire une idée précise du sens du mot Constitution, & une fois ce sens bien déterminé, il a fallu considérer la Constitution telle qu'elle peut convenir à un Royaume habité par vingt-quatre millions d'hommes, telle qu'elle a été entrevue par nos Commettants. Nous avons pensé qu'une Constitution n'est autre chose qu'un ordre

fixe & établi dans la maniere de gouverner ; que cet ordre ne peut exister, s'il n'est pas appuyé sur des règles fondamentales, créées par le consentement libre & formel d'une Nation, ou de ceux qu'elle a choisis pour la représenter. Ainsi une constitution est une forme précise & constante de Gouvernement, ou, si l'on veut, c'est l'expression des droits & des obligations des différens pouvoirs qui le composent.

Quand la manière de gouverner ne dérive pas de la volonté du Peuple clairement exprimée, il n'a point de Constitution ; il n'a qu'un Gouvernement de fait qui varie suivant les circonstances, qui cède à tous les événemens. Alors l'Autorité a plus de puissance pour opprimer les hommes que pour garantir leurs droits. Ceux qui gouvernent & ceux qui sont gouvernés sont également malheureux.

Sans doute nous ne pouvons pas dire qu'en France nous soyons entièrement dépourvus de toutes les Loix fondamentales propres à former une Constitution. Depuis quatorze siècles nous avons un Roi. Le sceptre n'a pas été créé par la force, mais par la volonté de la Nation. Dès les premiers temps de la Monarchie, elle fit choix d'une famille pour la destiner au Trône. Les hommes libres élevoient le Prince sur un bouclier, & faisoient retentir l'air de leurs cris & du bruit de leurs armes qu'ils frappoient en signe de joie.

Des révolutions aussi fréquentes qu'elles devoient l'être chez un peuple qui n'avoit pas assez clairement tracé les limites, & qui n'avoit jamais divisé les différens genres de pouvoirs, ont ébranlé le Trône & changé les Dynasties. Elles ont successivement favorisé l'accroissement ou la dimi-

tution de l'Autorité Royale, mais les François ont toujours senti qu'ils avoient besoin d'un Roi. La puissance du Prince a été long-temps enchaînée par l'Aristocratie féodale, mais elle n'a jamais été oubliée par le Peuple. On n'a jamais cessé de l'invoquer contre l'injustice, & dans les temps même de la plus grossière ignorance dans toutes les parties de l'Empire, la foiblesse opprimée a toujours tourné ses regards vers le Trône comme vers le Protecteur chargé de la défendre.

Les funestes conséquences du partage de la puissance Royale entre les Princes de la même Maison, ont fait établir l'indivisibilité du Trône, & la succession par ordre de primogéniture.

Pour ne pas exposer le Royaume à la domination des Etrangers, pour réserver le sceptre à un François & former des Rois citoyens, les femmes sont exclues de la couronne. Ces maximes sacrées ont toujours été solemnellement reconnues dans toutes les Assemblées des représentans de la Nation, & nous avons été envoyés par nos Commettans pour leur donner une nouvelle force.

C'est encore un principe certain, que les François ne peuvent être taxés sans leur consentement; & dans le long oubli des droits du Peuple, toutes les fois que l'autorité s'est expliquée sur cet important objet, elle a cependant déclaré que les subsides doivent être un octroi libre & volontaire.

Mais, malgré ces précieuses maximes, nous n'avons pas une forme déterminée & complète de Gouvernement. Nous n'avons pas une constitution, puisque tous les pouvoirs sont confondus, puisqu'aucune limite n'est tracée. On

n'a pas même féparé le pouvoir judiciaire du pouvoir légiflatif. L'autorité eft éparfe ; fes divers partis font toujours en contradiction ; & dans leur choc perpétuel, les droits des Citoyens obfcurs font trahis. Les Loix font ouvertement méprifées, ou plutôt on ne s'eft pas même accordé fur ce qu'on devoit appeler des Loix.

L'établiffement de l'Autorité Royale ne fuffit pas fans doute pour créer une Conftitution ; fi cette autorité n'a point de bornes, elle eft néceffairement arbitraire, & rien n'eft plus directement oppofé à une Conftitution, que le pouvoir defpotique : mais il faut avouer qu'en France le défaut de Conftitution n'a pas été jufqu'à ce jour favorable à la Couronne ; fouvent des Miniftres audacieux ont abufé de fon autorité : mais elle n'a jamais joui que par intervalles de toute la puiffance qui doit lui appartenir pour le bonheur de la Nation. Combien de fois les projets conçus pour rendre les François heureux, ont éprouvé des obftacles qui ont compromis la majefté du Trône ! N'a-t-il pas fallu combattre fans relâche, & prefque toujours avec défavantage, contre les prétentions des Corps & une multitude de Priviléges.

Le pouvoir, en France, n'a point eu jufqu'à ce jour de bafe folide, & fa mobilité a fouvent permis à l'ambition de fe l'approprier pour le faire fervir au fuccès de fes vues.

Une Conftitution qui détermineroit précifément les droits du Monarque & ceux de la Nation, feroit donc auffi utile au Roi qu'à nos Concitoyens. Il veut que fes fujets foient heureux ; il jouira de leur bonheur ; & quand il agira au nom des Loix qu'il aura concertées avec les Repréfentans de fon Peuple, aucun Corps, aucun Particulier, quels que foient fon rang & fa fortune, n'aura la témé-

rité de s'oppoſer à ſon pouvoir. Son ſort ſera mille fois plus glorieux & plus fortuné que celui du Deſpote le plus abſolu. La puiſſance arbitraire fait le malheur de ceux qui l'exercent. Les Agens auxquels on eſt forcé de la confier, s'efforcent conſtamment de l'uſurper pour leur propre avantage. Il faut ſans ceſſe la céder ou la conquérir.

Et, comme l'a dit un jour un de nos premiers Orateurs, dans quel temps de notre Monarchie voudroit-on choiſir les exemples de notre prétendue Conſtitution ? Propoſera-*t*-on pour modèles les Champs de Mars & les Champs de Mai ſous la première & la ſeconde Race, où tous les hommes libres ſe rendoient en armes, & délibéroient ſur les affaires publiques ? Sans doute, nous ne deſirons pas aujourd'hui une liberté orageuſe, qui, ayant beſoin du concours général, & preſque conſtant d'une foule immenſe d'individus, ne pourroit ſubſiſter qu'en rétabliſſant auſſi, à l'exemple de nos ancêtres, la ſervitude domeſtique & celle de la glèbe, afin qu'en l'abſence de la plupart des hommes libres, les eſclaves priſſent ſoin de nos terres & de nos maiſons. Nous ne deſirons pas une liberté ſans règle, qui place l'autorité arbitraire dans la multitude, la diſpoſe à l'erreur, à la précipitation, appelle l'Anarchie, & le Deſpotiſme marchant toujours à ſa ſuite, prêt à ſaiſir ſa proie.

Appellerons-nous Conſtitution du Royaume, l'Ariſtocratie féodale, qui, pendant ſi long-temps, a opprimé, dévaſté cette belle Contrée?

Regretterons-nous le temps où les Repréſentans du Clergé, de la Nobleſſe & des Communes, appelés à de longs intervalles pour fournir des ſubſides au Prince, préſentoient des requêtes & des doléances, ſe laiſſoient interdire, par

des Arrêts du Conſeil, le droit de délibérer; laiſſoient ſubſiſter tous les abus, ſe livroient entr'eux à de mépriſables querelles; conſolidoient l'eſclavage au-lieu de le détruire, & dévouoient leur Patrie, par leur foibleſſe, à tous les maux qu'ils ſavoient décrire dans leurs plaintes, & dont ils n'oſoient entreprendre d'empêcher le retour? Si c'eſt là l'exemple qui peut nous ſéduire, renonçons aux Etats-Généraux : ils ſeront inutiles comme les précédens; ils ſeront des moyens de plus pour opprimer la France.

Choiſirons-nous le temps qui s'eſt écoulé depuis 1614, c'eſt-à-dire, celui où tous les droits ont été méconnus, où le pouvoir arbitraire a laiſſé la Nation ſans Repréſentans? Alors pourquoi ſerions-nous aſſemblés? Pourquoi aurions-nous accepté la confiance de nos Commettans?

Mais nous ne perdrons pas un temps précieux à diſputer ſur les mots, ſi tous ſont d'accord ſur les choſes. Ceux mêmes qui ſoutiennent que nous avons une Conſtitution, reconnoiſſent qu'il faut la perfectionner, la compléter. Le but eſt donc le même. C'eſt une heureuſe Conſtitution qu'on deſire. Plaçons dans le corps de la Conſtitution, comme Loix fondamentales, tous les vrais principes. Répétons-les encore pour leur donner une nouvelle force, s'il eſt vrai qu'ils aient déjà été prononcés; détruiſons ce qui eſt évidemment vicieux. Fixons enfin la Conſtitution de la France; & quand les bons Citoyens en ſeront ſatisfaits, qu'importe que les uns diſent qu'elle eſt ancienne, & d'autres qu'elle eſt nouvelle, pourvu que, par le conſentement général, elle prenne un caractère ſacré?

La plus grande partie des Pouvoirs, & peut-

être tous, nous imposent la nécessité de fixer la constitution du Royaume, d'établir ou de déterminer des Loix fondamentales pour assurer à jamais la prospérité de la France. Nos Commettans nous ont défendu d'accorder des subsides avant l'établissement de la Constitution. Nous obéirons donc à la Nation, en nous occupant incessamment de cet important ouvrage.

Nous n'abandonnerons jamais nos droits, mais nous saurons ne pas les exagérer. Nous n'oublierons pas que les François ne sont pas un Peuple nouveau, sorti récemment du fond des forêts, pour former une association, mais une grande Société de 24 millions d'hommes, qui veut resserrer les liens qui unissent toutes ses parties; qui veut régénérer le Royaume, pour qui les principes de la véritable Mornachie seront toujours sacrés. Nous n'oublierons pas que nous sommes comptables à la Nation de tous nos instans, de toutes nos pensées; que nous devons un respect & une fidélité inviolables à l'Autorité Royale, & que nous sommes chargés de la maintenir, en opposant des obstacles invincibles au pouvoir arbitraire.

Nous distinguerons, Messieurs, parmi les objets qui nous sont recommandés, ce qui appartient à la constitution, & ce qui n'est propre qu'à former des Loix. Cette distinction est facile, car il est impossible de confondre l'organisation des pouvoirs de l'Etat avec les regles émanées de la législation. Il est évident que nous devons nous considérer sous deux points de vue différens, en nous occupant du soin de fixer cette organisation sur des bases solides. Nous agirons comme Constituans, en vertu des pouvoirs que nous avons reçus : en nous occupant des Loix, nous agirons simplement comme Constitués.

Mais devons-nous premiérement nous occuper

de la Conſtitution ou des Loix ? Sans doute, le choix n'eſt pas difficile. Si l'on préparoit des Loix avant d'aſſigner le caractere & les limites des différens pouvoirs, on trouveroit, il eſt vrai, le grand avantage de graduer tellement notre marche, que nous nous exercerions, pour ainſi dire, dans les choſes plus faciles, pour paſſer à de plus grandes difficultés ; mais ceux qui préféreroient cet ordre, doivent conſidérer que ſi nous commençons par nous occuper des articles de Légiſlation contenus dans les différens cahiers, nous ferons naître les queſtions en grand nombre : chacun, pour donner des preuves de ſon zèle, voudra propoſer la réforme d'un abus. Dans la diverſité des objets qui s'offriront à la fois, il faudra décider quels ſont ceux qui méritent le plus d'importance ; les diſcuſſions n'auront point de terme, & nous retarderons la reſtauration du crédit national, puiſque nous ne pourrons nous occuper des ſubſides qu'après l'établiſſement de la Conſtitution.

Ceux qui connoiſſent le prix du temps, & qui veulent ſe prémunir contre les événemens, choiſiſſent toujours parmi les actions qu'ils ſe propoſent, ce qui eſt indiſpenſable, avant de paſſer à ce qui eſt utile ou à ce qui peut être différé. Certainement les maux de nos Concitoyens exigent de nouvelles Loix ; mais il eſt bien moins important de faire des Loix que d'en aſſurer l'exécution, & jamais les Loix ne feront exécutées, tant qu'on n'aura pas détruit le pouvoir arbitraire par une forme préciſe de gouvernement. D'ailleurs il n'eſt pas de Loi importante, dont les diſpoſitions ne rappellent les différens pouvoirs, & ne ſoient calquées ſur leur organiſation.

Il eſt malheureux, ſans doute, que nous ne

puiſſions pas, dans une ſeule Seſſion, faire tout le bien que notre zèle pourroit nous inſpirer ; mais faiſons au moins ce qui eſt évidemment néceſſaire.

Il n'eſt point de maux dont la liberté ne conſole, point d'avantages qui puiſſent en compenſer la perte. Saiſiſſons l'inſtant favorable ; hâtons-nous de la procurer à notre Patrie. Profitons des intentions bienfaiſantes de Sa Majeſté : quand une fois la liberté ſera fixée, & que le pouvoir légiſlatif ſera déterminé, les bonnes loix ſe préſenteront naturellement. C'eſt en aſſurant le retour périodique ou la permanence des Aſſemblées Nationales ; c'eſt en déterminant leurs formes & leur compoſition, en réglant les limites de tous les pouvoirs, que vous établirez la liberté. Il n'eſt aucun de nous qui ne dût s'eſtimer très-heureux de pouvoir préſenter à ſes Commettans, comme le ſeul réſultat des travaux de cette Aſſemblée, une bonne Conſtitution ; & ſans doute nous ne ſerions pas honorés de leur approbation, ſi nous leur préſentions quelques loix iſolées, en abandonnant la liberté publique.

Le but de toutes les Sociétés étant le bonheur général, un Gouvernement qui s'éloigne de ce but, ou qui lui eſt contraire, eſt eſſentiellement vicieux. Pour qu'une Conſtitution ſoit bonne, il faut qu'elle ſoit fondée ſur les droits des hommes, & qu'elle les protége évidemment. Il faut donc, pour préparer une Conſtitution, connoître les droits que la juſtice naturelle accorde à tous les individus ; il faut rappeller les principes qui doivent former la baſe de toute eſpèce de Société, & que chaque article de la Conſtitution puiſſe être la conſéquence d'un principe. Un grand nom-

bre de Publicistes modernes appellent l'exposé de ces principes une Déclaration de droits.

Le Comité a cru qu'il seroit convenable, pour rappeller le but de notre Constitution, de la faire précéder par une Déclaration des droits des hommes, mais de la placer, en forme de préambule, au-dessus des Articles constitutionnels, & non de la faire paroître séparément. Le Comité a pensé que ce dernier parti présenteroit peu d'utilité, & pourroit avoir des inconvénients; que des idées abstraites & philosophiques, si elles n'étoient accompagnées des conséquences, permettroient d'en supposer d'autres que celles qui seront admises par l'Assemblée; qu'en n'arrêtant pas définitivement la Déclaration des droits jusqu'au moment où l'on aura achevé l'examen de tous les articles de la Constitution, on auroit l'avantage de combiner plus exactement tout ce qui doit entrer dans l'exposé des principes, & être accepté comme conséquence. Cette Déclaration devroit être courte, simple & précise. C'est donc de la Déclaration des droits, considérée comme préambule de la Constitution, que l'Assemblée doit d'abord s'occuper, sans l'arrêter définitivement.

Ici, le Comité doit faire part de ses vues sur la direction des travaux de l'Assemblée, relativement à la Constitution: cet objet est trop important pour qu'on ne réunisse pas toutes les lumieres. Il seroit infiniment dangereux de confier à un Comité le soin de rédiger un plan de Constitution, & de le faire juger ensuite dans quelques Séances. Il ne faut point ainsi mettre au hasard des délibérations précipitées, le sort de 24 millions d'hommes; il seroit plus conforme à la prudence de faire discuter tous les articles de la Constitution dans tous les Bureaux à la fois, d'établir un

Comité de correfpondance, qui fe réuniroit à certaines heures pour comparer les opinions qui paroîtroient prévaloir dans les différents Bureaux, & qui tâcheroit, par ce moyen, de préparer une certaine uniformité de principes.

Comme les articles de la conftitution doivent avoir la liaifon la plus intime, on ne peut en arrêter un feul, avant d'avoir bien mûrement réfléchi fur tous. Le dernier article peut faire naître des réflexions fur le premier, qui exigent qu'on y apporte des changements ou des modifications.

La difcuffion des articles de la Conftitution confumera peut-être un temps confidérable, mais aucun motif ne doit nous infpirer le deffein d'agir avec précipitation. Le plus grand de tous les malheurs, auxquels nous puiffions être expofés, feroit d'établir une Conftitution vicieufe. Mais pour qu'on ne puiffe pas nous croire dans l'inertie, pendant que nous agiterons les plus grands intérêts, & afin de faciliter à tous les Membres de cette Affemblée les moyens de s'éclairer mutuellement, on tiendroit chaque femaine trois Séances générales, où l'on difcuteroit en public les objets qui auroient déjà été foumis à une difcuffion dans les Bureaux. En nous conduifant ainfi, nous réunirions plufieurs avantages, celui de nous conformer aux principes, & celui de profiter des lumieres de ceux qui attendent de nouvelles inftructions pour voter dans cette Affemblée. Ils s'emprefferont fans doute de nous communiquer leurs réflexions; & pendant cet examen, ils pourront trouver le temps néceffaire pour obtenir une plus grande liberté, fans que l'activité de l'Affemblée, qui ne doit jamais être fufpendue, foit fubordonnée à cette confidération.

Après la déclaration des droits dont les hommes doivent jouir dans toutes les Sociétés, on passeroit aux principes qui constituent la véritable Monarchie, ensuite aux droits du Peuple François. Les Représentants de la Nation, en renouvellant solemnellement la déclaration des droits du Roi, appuieront son autorité sur des bases inaltérables. On examineroit successivement tous les moyens qui doivent assurer l'exercice des droits respectifs de la Nation & du Monarque. Le Comité aura l'honneur de mettre sous vos yeux la principale division d'un plan de Constitution. Si l'Assemblée le desire, il lui présentera incessamment le tableau des sous-division.

Nous touchons donc au moment qui doit régler la destinée de la France. Puisse votre zele, Messieurs, obtenir tout le succès dont il est digne! Puisse une confiance réciproque dissiper toutes alarmes! Puisse-t-on ne jamais oublier que tout ce qui est juste & utile, tout ce qui contribue au maintien de l'ordre public, importe à la Nation, & que nous en sommes tous les défenseurs! Sans doute, les Députés de toutes les parties du Royaume ne s'occuperont plus des anciens droits particuliers qui ne garantissoient pas leurs Provinces du joug du pouvoir arbitraire. Ils préféreront une liberté générale, une félicité commune, au triste privilege d'être distingués dans la servitude par quelques foibles avantages. Puissent enfin toutes les Provinces, par l'organe de leurs Représentants, contracter entr'elles & avec le Trône, une alliance éternelle!

ORDRE DU TRAVAIL

Proposé par le Comité.

ARTICLE PREMIER.

Tout Gouvernement doit avoir pour unique but le maintien du droit des hommes : d'où il suit que pour rappeller constamment le Gouvernement au but proposé, la Constitution doit commencer par la Déclaration des droits naturels & imprescriptibles de l'homme.

ART. II.

Le Gouvernement Monarchique étant propre à maintenir ses droits, a été choisi par la Nation Françoise ; il convient, sur tout, à une grande Société ; il est nécessaire au bonheur de la France : la déclaration des principes de ce Gouvernement doit donc suivre immédiatement la déclaration des droits de l'homme.

ART. III.

Il résulte des principes de la Monarchie, que la Nation, pour assurer ses droits, a concédé au Monarque des droits particuliers. La Constitution doit donc déclarer, d'une maniere précise, les droits de l'une & de l'autre.

ART. IV.

Il faut commencer par déclarer les droits de la Nation Françoise.

Il faut ensuite déclarer les droits du Roi.

ART. V.

Les droits du Roi & de la Nation n'existant que pour le bonheur des individus qui la composent, ils conduisent à l'examen des droits des Citoyens.

ART. VI.

La Nation Françoise ne pouvant être individuellement réunie pour exercer tous ses droits, elle doit être représentée : il faut donc énoncer le mode de sa représentation & les droits de ses Représentants.

ART. VII.

Du concours des pouvoirs de la Nation & du Roi, doivent résulter l'établissement & l'exécution des Loix : ainsi, il faut d'abord déterminer comment les Loix seront établies.

Ensuite on examinera comment les Loix seront exécutées.

ART. VIII.

Les Loix ont pour objet l'administration générale du Royaume, les actions des Citoyens & les propriétés.

L'exécution des Loix qui concernent l'administration générale, exige des Assemblées Provinciales & des Assemblées Municipales. Il faut donc examiner quelle doit être l'organisation des Assemblées Provinciales, quelle doit être l'organisation des Assemblées Municipales.

ART. IX.

L'exécution des Loix qui concernent les propriétés & les actions des Citoyens, nécessite le

pouvoir judiciaire ; il faut déterminer comment il doit être confié ; il faut déterminer ensuite ses obligations & ses limites.

Art. X.

Pour l'exécution des Loix & la défense du Royaume, il faut une force publique. Il s'agit donc de déterminer les principes qui doivent la diriger.

Récapitulation.

Déclaration des droits de l'Homme.
Principes de la Monarchie.
Droits de la Nation.
Droits du Roi.
Droits des Citoyens sous le Gouvernement François.
Organisation & fonctions de l'Assemblée Nationale.
Formes nécessaires pour l'établissement des Loix.
Organisation & fonctions des Assemblées Provinciales & Municipales.
Principes, obligations & limites du pouvoir judiciaire.
Fonctions & devoirs du pouvoir Militaire.

433